Un nouveau pacte pour l'Europe !

... du DROIT À PAIEMENT UNIQUE
au CONTRAT AGRICOLE EUROPÉEN

Contribution au débat européen
« La Politique agricole commune après 2013 - Vos idées comptent »

Juin 2010

La SAF est un think tank agricole français indépendant sous forme associative et reconnu d'utilité publique.
Chaque année, la SAF lance un cycle de réflexion au cours duquel elle confronte les avis d'une centaine d'experts et de chefs d'entreprise. Le présent document est le fruit du cycle 2009/2010.
Au fil des ans et grâce aux concepts et idées qu'elle développe, la SAF contribue à imaginer et à façonner l'agriculture européenne de demain.

Ce rapport sera présenté dans sa version intégrale le 17 juin 2010.
Il sera disponible en version anglaise sur notre site le 24 juin 2010.
Retrouvez-nous sur : www.agriculteursdefrance.com

SAF-agriculteurs de France
PARIS
www.agriculteursdefrance.com

agriculteurs de France
Champ d'idées, terre d'entreprises

La nécessité de changer de système !

L'agriculture est un secteur stratégique. Pour preuve, à l'échelle mondiale, elle mobilise les Etats ! En effet, nombre de pays ont pris acte de l'importance de l'agriculture pour leur population comme pour la planète. Les nouvelles politiques publiques se multiplient : rachat de terres *off shore*, investissements dans des complexes agro-industriels…

De la même manière, il est impératif que l'Union européenne se mobilise pour que son agriculture assure une production de qualité et en quantité suffisante pour couvrir ses besoins. A titre d'exemple, d'ici 2020, les 27 Etats membres verront leur population augmenter de 15 millions d'habitants : c'est la population actuelle des Pays-Bas ! A l'impératif de la sécurité des approvisionnements alimentaires s'ajoute celui de la protection des ressources naturelles.

Cependant, l'Europe affronte de graves difficultés financières : les déficits publics atteignent des sommets et l'heure est plus à la réduction qu'à l'expansion. Toutes les dépenses publiques communautaires sont passées au crible du juste retour pour les Etats membres. Le budget agricole, même s'il est modeste au regard de la somme des dépenses publiques en Europe – moins de 1 % des dépenses totales –, n'échappe pas à cet examen.

Et si la solution venait des chefs d'entreprise agricole ? Ils sont prêts à se mobiliser pour relever les défis du XXI^{e} siècle : nourrir et préserver l'environnement, tout en prenant part à la vitalité de tous les territoires ruraux. Il y a donc d'un côté, l'agriculteur qui offre des services (sécurité alimentaire et préservation des ressources naturelles) et demande une juste rémunération en retour. De l'autre côté, il y a la société qui offre sa contribution en réponse à des besoins de garantie alimentaire et de protection de l'environnement.

C'est pourquoi la SAF propose aujourd'hui que les politiques agricoles sortent de la logique du Droit à paiement unique - *entitlement* en anglais - pour embrasser celle d'un pacte avec la société européenne articulé autour d'un contrat, le « contrat agricole européen ». Il s'agit de sortir de la logique de subvention pour entrer dans une logique de rémunération en contrepartie d'un service.

Si, en apparence, les clauses du « contrat agricole européen » et les modalités de sa rémunération apporteront peu de changements par rapport à la situation actuelle, **il s'agit pourtant d'un bouleversement radical :**
• Le changement de posture apportera la lisibilité indispensable à la société européenne sur l'utilisation des fonds publics.
• Le « contrat agricole européen », élément central, sera complété par des contrats spécifiques, pour adapter l'offre et la demande de services spécifiques.
• Les mécanismes de gestion des marchés seront affinés pour permettre aux entreprises de rendre ces services à la société de manière pérenne.

Le pacte que la SAF propose redonnera du sens :
• A la relation entre la société et les agriculteurs, notamment avec la clarification concernant la dépense de l'argent public.
• Au métier d'agriculteur, qui ne sera plus placé en position de dépendance.

La négociation de ce pacte devra réunir en plus des partenaires habituels les représentants des consommateurs et, bien sûr, de la société civile.

Un pacte en trois volets

La SAF propose de signer un nouveau pacte entre l'agriculture et la société, un pacte reposant sur un « contrat agricole européen ». Basé sur une rémunération liée à deux objectifs - sécurité alimentaire et protection des ressources naturelles -, ce contrat viendra se substituer à l'actuel droit à paiement unique. Conclu entre l'Europe et les agriculteurs, il se base donc sur les mécanismes existants. Les modalités du contrat reposent sur une éco-conditionnalité harmonisée dans les 27 Etats membres. En contrepartie, la rémunération doit converger à terme vers un montant unique à l'hectare. Le contrat est conclu pour sept ans renouvelables. Pour chaque entreprise agricole qui signe ce « contrat agricole européen » sera affiché un logo sur la ferme ou dans les champs : ***Ici l'Union européenne investit pour votre sécurité alimentaire et votre environnement***.

Des « contrats spécifiques » volontaires permettront de rémunérer des actions supplémentaires à celles du « contrat agricole européen ». Les mesures liées aux contrats spécifiques seront définies à l'avance et ciblées sur trois axes : biodiversité, eau et zones de haute valeur naturelle. Ces contrats seront conclus à l'échelle d'un territoire pour impliquer plusieurs entreprises agricoles. Les « contrats spécifiques » répondent à une véritable logique de projet. Ils bénéficieront d'un cofinancement entre l'Union européenne et les Etats membres, élargi aux collectivités et aux établissements publics.

Pour honorer ces contrats, les entreprises agricoles devront pouvoir compter sur un environnement économique stabilisé grâce à des outils de gestion des marchés adaptés. Les outils de gestion des crises devront constituer un filet de sécurité contre les risques économiques trop grands pour être couverts à l'échelle de l'entreprise et même à l'échelle nationale. La gestion des risques devra passer par une palette d'outils à disposition des agriculteurs, à commencer par une plus large utilisation des marchés à terme. Enfin, les barrières douanières devront être maintenues pour les secteurs menacés par une plus grande ouverture, comme en bovins viande.

Les modalités de ce nouveau pacte devront être élaborées à la suite de consultations rassemblant, en plus des partenaires institutionnels habituels, les représentants des chefs d'entreprise, des consommateurs et, bien sûr, de la société civile.

Un « contrat agricole européen » complété par des contrats spécifiques

Le nouveau pacte entre l'agriculture européenne et la société s'inscrit dans le prolongement des réformes successives et des mécanismes existants. Il apporte une clarification pour le citoyen européen et se décline en trois volets complémentaires.

Le « contrat agricole européen »

Les paiements directs – actuellement versés sous forme de Droit à Paiement Unique (DPU) doivent être remplacés par le « contrat agricole européen », conclu entre l'Union européenne et les agriculteurs européens. Ces contrats n'ont pas vocation à remettre en cause le mécanisme existant des DPU mais apportent une clarification fondamentale vis-à-vis de la société.

Le « contrat agricole européen » de la SAF repose sur 2 composantes :
• **Une composante sécurité alimentaire pour la rémunération** tant de la participation au maintien et à l'accroissement du taux de couverture des besoins alimentaires de l'Union européenne, que du haut niveau d'exigence dans les modes de production.
• **Une composante environnement pour la rémunération** liée aux paysages, à la biodiversité, aux écosystèmes et au maintien de la qualité de l'eau.

Ce « contrat agricole européen » est une composante du chiffre d'affaires des entreprises. Il est une source de sécurisation et de diversification de la production. Il doit être de nature à assurer le dynamisme de toutes les zones rurales en Europe et à amortir l'exode rural dans les pays nouvellement entrés.

Il constitue une véritable plus-value communautaire car il répond à des besoins qui vont au-delà de la simple agrégation des intérêts nationaux. Qu'il s'agisse de sécurité alimentaire – du point de vue sanitaire ou quantitatif – ou de l'environnement, **l'approche doit s'effectuer à l'échelle de l'Union : c'est la seule manière de garantir l'atteinte des objectifs de ce contrat.**

Mode d'emploi

Sur le principe de la libre adhésion, le « contrat agricole européen » est conclu pour sept ans renouvelables. La rémunération qu'il engendre est proportionnelle à la surface de l'entreprise agricole, et encadrée par des seuils minimum et maximum.

En optant pour la mise en place d'un contrat entre les entreprises agricoles et l'Union européenne, c'est la nature même de la relation entre les chefs d'entreprise et l'ensemble des citoyens européens qui évolue. L'établissement d'un contrat officialise l'engagement réciproque. **Ce contrat reconnaît la fourniture d'un service d'intérêt stratégique et général**, le consolide et l'inscrit dans la durée. Ainsi l'Europe rémunère les agriculteurs en contrepartie du maintien des objectifs de sécurité alimentaire et de respect de l'environnement.

Un contrat pour sept ans

Le « contrat agricole européen » est conclu pour sept ans, sur la période 2014 – 2020, entre une entreprise agricole et les institutions européennes, via des relais administratifs dans les Etats membres. Il est renouvelable au bout des sept ans. Une évaluation globale des contrats doit être réalisée en 2017, afin de préparer leur renouvellement.

Le « contrat agricole européen » est conclu proportionnellement à la contribution de l'entreprise agricole aux deux composantes : sécurité alimentaire et protection de l'environnement. Il est donc basé sur la surface de l'entreprise. Pour être efficace, ce contrat doit être passé entre des entreprises agricoles qui mettent en jeu un minimum de surface. Pour optimiser l'efficacité des fonds publics, il est nécessaire d'instaurer un seuil au-delà duquel une dégressivité sera mise en place. Ce seuil devra toutefois tenir compte des emplois générés par l'entreprise agricole.

Le contrat est découplé à 100 % de la nature de la production et ne prend pas en compte les références historiques.

Convergences entre les Etats et dans les Etats

Le montant du « contrat agricole européen » par unité de surface doit tendre à long terme vers un montant unique en Europe. Il s'agit d'un objectif prioritaire, au regard de la légitimité et de l'équité de ce contrat au sein de l'Union européenne. Deux mouvements de convergence devront donc s'opérer : l'un entre les Etats membres, l'autre au sein même des Etats.

Dans un premier temps, il faudra tenir compte à la fois de la disparité du niveau de développement économique (PIB/habitant) ou du pouvoir d'achat entre les Etats membres, et de l'écart au sein de chaque pays entre le revenu agricole et le revenu moyen des autres catégories socioprofessionnelles. **Il sera nécessaire de bâtir un taux de modulation.**

Les contreparties du contrat

L'objet du contrat reposera sur les actuelles Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Ces objectifs seront basés prioritairement sur la préservation de la qualité des milieux en liaison avec la qualité de l'eau, des sols et des paysages ainsi que le bien-être animal. **En outre, une attention particulière devra être portée sur les surfaces toujours en herbe.** En effet, elles constituent un objectif prioritaire de l'UE, tant en ce qui concerne la biodiversité que pour leur contribution à la lutte contre le réchauffement climatique par le stockage du carbone. Dans tous les cas, les entreprises agricoles qui ne souscrivent pas à ce « contrat agricole européen » devront respecter les ERMG.

Les exigences du « contrat agricole européen » devront être harmonisées en Europe afin de ne pas introduire de distorsions de concurrence entre Etats membres. Par ailleurs, pour apporter de la lisibilité et de la stabilité dans la gestion des entreprises agricoles, ces exigences ne devront pas être modifiées d'une année sur l'autre.

Enfin, les agriculteurs qui signent ce contrat devront afficher, sur leur ferme ou dans leurs champs, un logo européen portant la mention « Ici l'Union européenne investit pour votre sécurité alimentaire et votre environnement ». Par cette action les Européens pourront matérialiser la destination des fonds européens. Par rapport à leur métier, les agriculteurs sont les meilleurs vecteurs de communication avec les contribuables/consommateurs. Ils seront les mieux à même d'expliquer les termes du contrat qu'ils ont passé, d'en montrer les résultats concrets. Grâce à cette communication, le lien entre agriculture et société sera renouvelé.

Des « contrats spécifiques »

Au-delà du « contrat agricole européen », des « contrats spécifiques » rétribuent les agriculteurs s'engageant ou s'étant engagés dans des pratiques volontaires et ciblées. En effet, les efforts déjà consentis par les agriculteurs doivent être rémunérés à juste titre. **Ces prestations agro-écologiques s'articulent autour de trois grands axes ciblés : la biodiversité, l'eau et le maintien des zones de haute valeur naturelle.**

Ce sont des services écosystémiques qui ne sont ni rétribués par le marché ni couverts par le « contrat agricole européen ». Parce que ces services développent des biens publics au sein des régions agricoles, ces missions volontaires doivent être cofinancées par l'Union européenne et les Etats membres.

Contrairement au « contrat agricole européen », les « contrats spécifiques » sont de véritables contrats de territoire. En s'appliquant à l'échelle locale (bassin versant ou petite région naturelle), une même stratégie doit se décliner pour plusieurs entreprises agricoles et ainsi garantir la cohérence environnementale des mesures. **Ces contrats répondent à une logique de projet, dépassant l'échelle de l'entreprise agricole pour un territoire plus large.**

Les « contrats spécifiques » permettent aussi de maintenir le dynamisme des zones rurales à risque élevé de déprise (zones de montagne, zones littorales, zones intermédiaires…) qui rentrent dans les critères des zones de Haute valeur naturelle.

« Contrats spécifiques Biodiversité »
→ pour un remembrement écologique !

Les « contrats spécifiques Biodiversité » doivent favoriser les actions supplémentaires à celles du « contrat agricole européen ». **Il s'agit de promouvoir la création d'infrastructures agro-écologiques pour lutter contre la simplification des paysages.** A l'échelle d'un territoire, ces « contrats spécifiques » créeront de véritables connectivités écologiques ou infrastructures vertes. Après les remembrements des années 1960 qui visaient à augmenter la taille des champs, l'Union européenne doit être à l'origine d'un « remembrement écologique » ! Il s'agit d'un aménagement du territoire, concerté à l'échelle d'un village, d'un canton ou d'un bassin versant. Les objectifs de ces projets sont multiples : corridors de biodiversité, aménagements paysagers, circuits de randonnées, aménagements cynégétiques, etc.

Les prairies et les systèmes herbagers devront également faire l'objet de contrats. Pour les systèmes de grandes cultures, les terres mises en jachères environnementales feront l'objet de « contrats spécifiques » car elles se trouvent la plupart du temps au milieu de paysages plus ouverts, donc plus menacés. Ce sont dans ces espaces que, pour l'agriculteur, le manque à gagner par la mise en place de jachères est le plus élevé. **Ces jachères devront contenir des plantes spécifiques favorables à la biodiversité et aux insectes pollinisateurs.**

Un suivi des performances de l'agriculture en matière de biodiversité devra être réalisé en permanence par l'Agence européenne de l'Environnement. Il devra s'appuyer sur les 26 indicateurs retenus en 2008 dans le cadre du projet SEBI 2010.

« Contrats spécifiques Eau »
→ l'agriculteur producteur d'eau potable !

Les « contrats spécifiques » sur la qualité de l'eau visent à protéger de manière renforcée les bassins versants des zones de captage d'eau potable. **Ces mesures limitent ainsi les coûts de traitement de l'eau potable**, payés par les citoyens européens dans leurs factures de consommation d'eau. L'agriculteur élargit ainsi son champ de production

alimentaire à celui de l'eau potable. **De plus, l'échelon requis – le bassin de captage d'eau potable – permet de dépasser la vision locale et de fédérer plusieurs communes et cantons autour d'un projet commun.**

Dans la pratique, l'agriculteur qui souscrit un « contrat spécifique » s'engage à adopter sur le long terme des pratiques permettant de réduire les coûts de traitement de l'eau. Il est alors rémunéré à la hauteur de la perte économique engendrée. Compte tenu des délais de réaction des masses d'eau, il est impossible de lier ces mesures à des obligations de résultats sur la qualité de l'eau. En revanche, le contrat doit porter sur des obligations de moyens (pratiques agronomiques et traitements) et des obligations de résultats sur des indicateurs simples à évaluer (comme les reliquats azotés en sortie d'hiver).

« Contrats spécifiques Haute valeur naturelle »
→ promouvoir le dynamisme de toutes les zones rurales !

Des contrats Haute valeur naturelle peuvent être passés au titre de la promotion des zones écologiquement remarquables et économiquement défavorisées. Ces contrats s'appuient sur un nouveau zonage dit de Haute valeur naturelle. **Ces zones intègrent à la fois des territoires de grand intérêt écologique et des zones à risque élevé de déprise.** Ces zones sont déjà délimitées : il s'agit, pour la première catégorie, du réseau Natura 2000, des Parcs naturels nationaux et régionaux présentant des activités agricoles, des zones d'intérêt écologique faunistique et floristique, etc. ; pour la seconde catégorie, ce sont les zones défavorisées de montagne, les zones défavorisées dites intermédiaires et les zones affectées par des handicaps spécifiques.

A titre d'exemple, dans certaines régions de type alpin, des « contrats spécifiques » pourront être passés sur les surfaces en herbe. En effet, il faut tenir compte de l'intérêt des prairies pour la biodiversité, du stockage du carbone et de la réponse que ces espaces constituent face aux risques de déprise agricole.

Le zonage Haute valeur naturelle doit être la synthèse de tous les zonages actuels. **Il a pour but de simplifier le mille-feuille territorial actuel et de limiter les coûts de gestion des « contrats spécifiques ».** Une fois le zonage établi, les contrats seront activés de manière automatique.

Articulation avec les mesures actuelles du second pilier de la PAC

Les mesures qui ne concernent pas la fourniture de biens publics non rémunérés par le marché, de type axe 1 du FEADER actuel (compétitivité et modernisation) et axe 3 du FEADER actuel (qualité de vie dans les zones rurales et diversification dans des activités non agricoles) ont vocation à disparaître progressivement d'ici 2020. En effet, nombre des objectifs de ces mesures (comme l'accès à l'Internet à haut débit ou la modernisation des bâtiments) seront atteints en 2020. **Après cette date, il ne faudra conserver que les mesures liées à la formation des agriculteurs et à la promotion des produits.** Si des différences de développement agricole persistent au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les nouveaux – et les éventuels futurs – Etats membres, ce sera à la politique de cohésion de créer les mesures qu'elle prend d'ordinaire pour les autres secteurs de l'économie.

Suivi et communication

Une cartographie en continu de l'utilisation de ces « contrats spécifiques » dans l'Union européenne devra être mise en place. Elle apportera au contribuable une vision claire de la destination des fonds communautaires. De plus, l'Union européenne devra davantage communiquer sur les rapports d'évaluation qu'elle publie, liés aux « contrats spécifiques ». Plus que des chiffres, ce sont les mesures appliquées sur le terrain qui intéressent les contribuables.